

Fehlzeiten-Report 2005

B. BADURA · H. SCHELLSCHMIDT · C. VETTER (Hrsg.)

Fehlzeiten-Report 2005

Arbeitsplatzunsicherheit und Gesundheit

Zahlen, Daten, Analysen aus allen Branchen der Wirtschaft

Mit Beiträgen von

G. Beelmann · F. Bonkaß · H. Buck · N. Dragano · W. Eichhorst

J. Ferrie · J. Hellgren · A. Holleder · T. Kieselbach · I. Küsgens

K. Näswall · U. Pröll · H. Rudolph · J. Siegrist · M. Sverke

I. Udris · C. Vetter · U. Walwei · V. Weiss · K. Zok

Prof. Dr. BERNHARD BADURA
Universität Bielefeld
Fakultät für Gesundheitswissenschaften
Universitätsstraße 25
33615 Bielefeld

Dr. HENNER SCHELLSCHMIDT
CHRISTIAN VETTER
Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO)
Kortrijker Str. 1
53177 Bonn

ISBN-10 3-540-27970-9 Springer Berlin Heidelberg New York
ISBN-13 987-3-540-27970-9 Springer Berlin Heidelberg New York

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Springer ist ein Unternehmen von Springer Science + Business Media
springer.de

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2006
Gedruckt in den Niederlanden

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Produkthaftung: Für Angaben über Dosierungsanweisungen und Applikationsformen kann vom Verlag keine Gewähr übernommen werden. Derartige Angaben müssen vom jeweiligen Anwender im Einzelfall anhand anderer Literaturstellen auf ihre Richtigkeit überprüft werden.

Planung: Dr. Thomas Mager, Heidelberg
Herstellung: Frank Krabbes, Heidelberg
Satz: K+V Fotosatz GmbH, Beerfelden
Umschlaggestaltung: design & production, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem Papier

19/2109/fk – 5 4 3 2 1 0

Vorwort

Seit den 1980er Jahren hat die Globalisierung zu einer weltweiten Zunahme des Wettbewerbs geführt. Viele Unternehmen haben in den letzten Jahren versucht, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch Reduzierung der Personalkosten und Abbau von Personal zu sichern. Seit Mitte der neunziger Jahre sind in Deutschland mehr als 2 Millionen Arbeitsplätze verloren gegangen. Aufgrund der fortschreitenden Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte haben unsichere Formen der Beschäftigung zugenommen. Anhaltender Personalabbau, der nicht selten mit umfangreichen Restrukturierungen in den Unternehmen einhergeht, kann zu einer tiefgreifenden Verunsicherung der verbleibenden Arbeitnehmer führen. Diese Entwicklung kann man aus sozial- oder gesellschaftspolitischen Gründen kritisieren, sie bestimmt aber faktisch die Arbeitswelt und die Verhältnisse am Arbeitsplatz. Entsprechend ist es erforderlich, sich mit den gesundheitlichen Wirkungen dieses Wandlungsprozesses gezielt zu beschäftigen.

Die Forschung hat sich lange Zeit vorrangig mit den gesundheitlichen Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auseinandergesetzt. Inzwischen beschäftigt sich jedoch eine zunehmende Zahl von Forschungsarbeiten auch mit den Folgen der Arbeitsplatzunsicherheit und den Auswirkungen des Personalabbaus auf die in den Unternehmen Verbleibenden. Ein Großteil der empirischen Forschung zu diesem Thema stammt aus dem angelsächsischen Raum, zum Teil auch aus Skandinavien. Deutschsprachige Forschung zu diesem Themenfeld existiert bisher nur ansatzweise.

Die Forschungsergebnisse zeigen, dass die Erfahrung von Entlassungen im eigenen Betrieb nicht selten auch zu Verunsicherungen und Reaktionen der Verbleibenden führt. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich nach erfolgtem Personalabbau der Arbeitsalltag und die Wahrnehmung des eigenen Arbeitsumfeldes für die Verbleibenden zum Teil massiv verändert. So kann es zu einer Veränderung bzw. Intensivierung der Anforderungen und Beanspruchungen für die ver-

bleibende Belegschaft kommen. Wenn durch den Personalabbau eingespielte Arbeitsbeziehungen und bewährte Teamstrukturen wegbrechen sind zusätzliche Belastungen naheliegend. Daraus können sich Beeinträchtigungen für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Beschäftigten ergeben. Arbeitnehmer aus Betrieben mit Personalabbau klagen in höherem Maße über gesundheitliche Belastungen und Erkrankungen als solche aus Betrieben ohne Personalabbau. Vor allem psychische Erkrankungen werden durch Ängste vor Arbeitsplatzverlust begünstigt.

Personalabbau und Arbeitsplatzunsicherheit haben jedoch nicht nur einen Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Beschäftigten. Sie wirken sich auch auf die Arbeitseinstellung und das Arbeitsverhalten aus. Bei der Bewertung der Wirksamkeit und Effizienz von Maßnahmen des Personalabbaus und Outsourcing müssen auch negative emotionale, einstellungs- und verhaltensmäßige Reaktionen der im Unternehmen Verbleibenden einkalkuliert werden. In einer Befragung von Personalleitungen und Geschäftsführungen wurden als häufigste negative Folgen genannt: Zunahme eines kurzfristigen, krisenorientierten Denkens, Verschlechterung von Betriebsklima und Arbeitsmoral, geringere Arbeitszufriedenheit, sinkendes gegenseitiges Vertrauen sowie abnehmende Identifikation und Loyalität.

Managementstrategien, die mit Personalabbau umgehen müssen, sollten daher nicht nur Kostenreduzierung in den Blick nehmen, sondern auch berücksichtigen, welche gesundheitlichen und motivationalen Effekte bei den verbleibenden Mitarbeitern ausgelöst werden und wie sich dies längerfristig auf das Betriebsklima und die Innovationskraft des Unternehmens auswirkt.

Arbeitsplatzunsicherheit und Personalabbau sind zu bestimmenden Merkmalen der heutigen Arbeitswelt geworden und werden diese voraussichtlich auch in Zukunft entscheidend prägen. Der Fehlzeiten-Report 2005 untersucht, welche gesundheitlichen Konsequenzen sich daraus für die Beschäftigten ergeben und was dies für die Unternehmen bedeutet. Aktuelle Forschungsergebnisse zu den Auswirkungen von Personalabbau und Arbeitsplatzunsicherheit auf die Gesundheit, das Wohlbefinden und die Produktivität der Beschäftigten werden vorgestellt. Aus den Befunden werden Strategien und Maßnahmen im Betrieb, die dazu beitragen können, negative Folgen für die Mitarbeiter und die Unternehmen zu reduzieren, abgeleitet. Erfolgversprechende Konzepte der Arbeitsmarkintegration und Gesundheitsförderung für instabil Beschäftigte und von Arbeitslosigkeit Betroffene werden aufgezeigt.

Neben den Beiträgen zum Schwerpunktthema enthält der Fehlzeiten-Report wie in jedem Jahr einen umfangreichen Teil mit Daten und

Analysen zur aktuellen Krankenstandsentwicklung in Deutschland. Die Entwicklung in den einzelnen Branchen und Berufsgruppen wird differenziert beleuchtet, Krankheitsschwerpunkte werden aufgezeigt.

Abschließend möchten wir nicht versäumen, uns bei all denen zu bedanken, die durch ihre Mitwirkung und ihr Engagement dieses Buch ermöglicht haben. Zunächst gilt unser Dank den Autorinnen und Autoren, die trotz des restriktiven Zeitrahmens und zahlreicher anderer Verpflichtungen Beiträge zu diesem Band beigesteuert haben. Darüber hinaus danken wir den Kolleginnen und Kollegen vom Wissenschaftlichen Institut der AOK, die bei der Buchproduktion mitgewirkt haben. Unser Dank gilt hier neben Ulla Mielke und Alexander Redmann insbesondere Ingrid Küsgens für die Bereitstellung und Aufarbeitung der umfangreichen Datenbestände zu den krankheitsbedingten Fehlzeiten sowie Fanny Bonkaß, die uns bei der Erstellung der zahlreichen Abbildungen und Tabellen unterstützt hat.

Bielefeld und Bonn, im Oktober 2005

B. BADURA
H. SCHELLSCHMIDT
C. VETTER

Inhaltsverzeichnis

A **Schwerpunktthema: Arbeitsplatzunsicherheit und Gesundheit**

Arbeitsmarktentwicklung

1	Die deutsche Arbeitsmarktkrise – Probleme und Reformansätze aus einer international vergleichenden Perspektive	
	W. EICHHORST · U. WALWEI	5
1.1	Einleitung	5
1.2	Gründe für hohe Arbeitslosigkeit	5
1.3	Zentrale Reformschritte der letzten Jahre	12
1.4	Fazit: Optionen weitergehender Reformen zur Belebung des Arbeitsmarktes	21
2	Personalpolitik in konjunkturschwachen Zeiten, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung	
	H. BUCK	25
2.1	Einleitung	25
2.2	Vorgehensweise	26
2.3	Ergebnisse der Studie	27
2.4	Resumee	33
3	Neue Beschäftigungsformen: Brücken aus der Arbeitslosigkeit?	
	H. RUDOLPH	35
3.1	Einleitung	35
3.2	Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung	36

3.3	Mini-Jobs	38
3.4	Befristete Arbeitsverträge	44
3.5	Zeitarbeit und Personal-Service-Agenturen	49
3.6	Fazit	54

Auswirkungen von Arbeitsplatzunsicherheit und Personalabbau

4	Arbeitsplatzunsicherheit: Überblick über den Forschungsstand	
	M. SVERKE · H. HELLGREN · K. NÄSWALL	59
4.1	Wandel der Arbeitswelt	60
4.2	Arbeitsplatzunsicherheit: Begriffliche Grundlagen und Messmethoden	62
4.3	Antezedenzen der empfundenen Arbeitsplatzunsicherheit	67
4.4	Konsequenzen der Arbeitsplatzunsicherheit	71
4.5	Können die negativen Konsequenzen der Unsicherheit reduziert werden?	77
4.6	Schlussfolgerungen	83
5	Gesundheitliche Folgen der Arbeitsplatzunsicherheit	
	J. E. FERRIE	93
5.1	Einführung	94
5.2	Hintergrund	95
5.3	Ergebnisse	97
5.4	Schlussfolgerungen	114
6	Downsizing in Organisationen: Und was ist mit den Verbleibenden nach Personalabbau?	
	V. WEISS · I. UDRIS	125
6.1	Downsizing: Phänomen, Begriffe, Probleme	125
6.2	Arbeitswelt im Wandel: Auflösung des psychologischen Kontrakts?	127
6.3	Reaktionen der Verbleibenden: Erklärungsmodelle	129
6.4	Wirkungen von Downsizing auf das Personal	133
6.5	Organisationale Faktoren: „Zauberformel“ Fairness, Vertrauen und Kommunikation?	137
6.6	Überlegungen zu Implikationen für die betriebliche Praxis	140
6.7	Ausblick	142

7	Personalabbau, Arbeitsplatzunsicherheit und Gesundheit – Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage	
	K. ZOK	147
7.1	Einleitung	147
7.2	Einschätzung der Arbeitsplatzsicherheit und Angst vor Jobverlust	149
7.3	Charakterisierung der Arbeitssituation	154
7.4	Gesundheitliche Beschwerden als Folge der Erwerbsarbeit	161
7.5	Fazit	166
8	Arbeitsbedingter Stress als Folge von betrieblichen Rationalisierungsprozessen – die gesundheitlichen Konsequenzen	
	N. DRAGANO · J. SIEGRIST	167
8.1	Einleitung	167
8.2	Was ist arbeitsbedingter Stress und wie wirkt er?	168
8.3	Rationalisierungsprozesse und die Gesundheit der Beschäftigten	170
8.4	Methode: Die BIBB/IAB-Erhebung	172
8.5	Ergebnisse: Verbindungen zwischen Rationalisierung und Arbeitsstress	174
8.6	Fazit: Die gesundheitlichen Folgen	180
	Arbeitsmarktintegration, Prävention und Gesundheitsförderung	
9	Unternehmensverantwortung bei Entlassungen: Berufliche Transitionsberatung zur Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit	
	T. KIESELBACH · G. BEELMANN	185
9.1	Einführung	185
9.2	Zum Konzept beruflicher Transitionsberatung	186
9.3	Ergebnisse	187
9.4	Empfehlungen für ein europäisches Rahmenmodell zur Gestaltung beruflicher Transitionen	191

10	Präventive Handlungsbedarfe und Gestaltungsmöglichkeiten im Kontext der neuen Arbeitsmarktpolitik	
	U. PRÖLL	205
10.1	Einleitung	205
10.2	Integration in Erwerbsarbeit durch neue Beschäftigungsoptionen: Mini-Job, Ich-AG und Personal-Service-Agentur	207
10.3	Vernetzung von Arbeitsmarktintegration und Gesundheitsförderung	214
10.4	Ausblick	216
11	Arbeitslosigkeit, Gesundheit und ungenutzte Potenziale von Prävention und Gesundheitsförderung	
	A. HOLLEDERER	219
11.1	Zusammenhänge von Arbeitslosigkeit und Gesundheit ...	219
11.2	Strukturmerkmale von Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen	223
11.3	Diagnosen des Ärztlichen Dienstes der Bundesagentur für Arbeit	230
11.4	Arbeitsunfähigkeitsdaten von Arbeitslosen	231
11.5	Präventionspotenziale ausschöpfen	233
B	Daten und Analysen	
12	Krankheitsbedingte Fehlzeiten in der deutschen Wirtschaft im Jahr 2004	
	C. VETTER · I. KÜSGENS · F. BONKASS	243
12.1	Branchenüberblick	243
12.2	Banken und Versicherungen	294
12.3	Baugewerbe	308
12.4	Dienstleistungen	322
12.5	Energiewirtschaft, Wasserversorgung und Bergbau	339
12.6	Erziehung und Unterricht	354
12.7	Handel	367
12.8	Land- und Forstwirtschaft	381
12.9	Metallindustrie	396
12.10	Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherung	411
12.11	Verarbeitendes Gewerbe	426
12.12	Verkehr und Transportgewerbe	444

Anhang

Internationale Statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme (10. Revision, Version 2004, German Modifikation)	461
Klassifikation der Wirtschaftszweige (WZ 2003/NACE)	
Übersicht über den Aufbau nach Abschnitten und Abteilungen .	470
Die Autorinnen und Autoren	475
Sachverzeichnis	487

**A. Schwerpunktthema:
Arbeitsplatzunsicherheit und Gesundheit**

Arbeitsmarktentwicklung

Die deutsche Arbeitsmarktkrise – Probleme und Reformansätze aus einer international vergleichenden Perspektive

W. EICHHORST · U. WALWEI

***Zusammenfassung.** Der vorliegende Beitrag stellt die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes im internationalen Vergleich dar und zeigt die wesentlichen Gründe für die unbefriedigende Situation in Deutschland bezüglich auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung auf. Auf dieser Grundlage werden die Reformschritte, welche in den letzten Jahren im Bereich der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik ergriffen wurden, beschrieben und im Hinblick auf ihren Beitrag zur Behebung des vorhandenen Anpassungsbedarfs analysiert. Dabei steht die Frage im Vordergrund, ob die eingeleiteten Maßnahmen einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zur Linderung der Arbeitsmarktkrise leisten können.*

1.1 Einleitung

Das gegenwärtige Erfolgsprofil des deutschen Arbeitsmarktes ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern, insbesondere auch Staaten der Europäischen Union, als eher schwach zu bezeichnen. Es war nicht immer derart unbefriedigend. Vielmehr hat sich die Arbeitsmarktpersonanz Deutschlands insbesondere in den 90er Jahren absolut und relativ verschlechtert. Das chronische und wachsende Arbeitsplatzdefizit hat überdies Strukturprobleme, z. B. in Form von Langzeitarbeitslosigkeit, deutlicher zum Vorschein gebracht.

1.2 Gründe für hohe Arbeitslosigkeit

Wesentliche Ursachen für die Arbeitsmarktkrise hierzulande sind die anhaltende Wachstumsschwäche, die mangelnde Beschäftigungsdynamik und die Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit.

1.2.1 Wachstumsschwäche

Die schon nach dem Wiedervereinigungsboom Anfang der 90er Jahre keinesfalls zufrieden stellende Arbeitsmarktlage hat sich in der folgenden Dekade durch eine akute Schwäche des wirtschaftlichen Wachstums in Deutschland verschärft, welches eine zentrale Determinante der Beschäftigungsdynamik ist. Von 1991 bis zum aktuellen Rand entwickelte sich der Pfad des realen wirtschaftlichen Wachstums weit weniger günstig als in vergleichbaren Industrieländern, wie Abbildung 1.1 verdeutlicht. In Deutschland hat von 1991 bis 2004 das reale BIP um 17% zugenommen, in Kanada und den USA jedoch um 51 bzw. 53%. In Europa verzeichneten unter anderem das Vereinigte Königreich und Schweden mit 42 bzw. 34% über einen längeren Zeitraum hinweg ein signifikant höheres Wachstum.

Mehr Wirtschaftswachstum konnte nicht erreicht werden, weil es der Volkswirtschaft zuletzt vor allem an Binnennachfrage fehlte und es dem Unternehmenssektor immer weniger gelungen ist, für seine Produkte neue Märkte zu erschließen und zukunftssträchtige Güter und Dienste zu entwickeln. Was die gesamtwirtschaftliche Nachfrage angeht, so ist der Export für Deutschland nach wie vor eine tragende Säule. Im Gegensatz dazu hat sich die mangelnde Binnennachfrage als ein zunehmendes Wachstumshemmnis erwiesen. Dazu haben verschiedene Faktoren beigetragen: Ein schwacher Konsum, der durch einen geringen Anstieg der Nettolöhne, wachsende Arbeitslosigkeit und durch massive Verunsicherung angesichts der zunehmenden Abgaben-

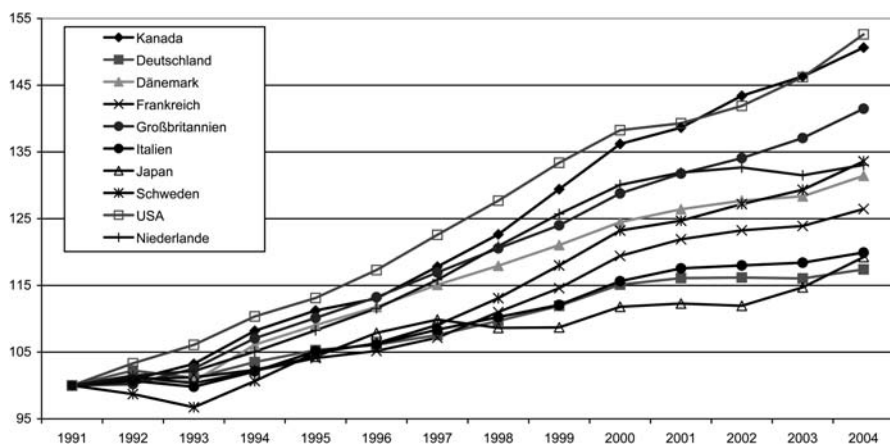


Abb. 1.1. Entwicklung des realen BIP in ausgewählten Ländern 1991–2004 (1991 = 100). Quelle: OECD Compendium 1/2005

last gedrosselt wurde; unzureichende Unternehmensinvestitionen, die kostenseitig – durch Steuern, Abgaben und Regulierungen – und ertragsseitig wegen mangelnder Güternachfrage weniger rentabel wurden; und einem in seiner Ausgabenpolitik zurückhaltenden Staat, der sich nicht zuletzt wegen der gewaltigen finanziellen Lasten der deutschen Einheit und dem Bekenntnis zu den Maastrichter Stabilitätskriterien einer Selbstbeschränkung unterzogen hat [11].

Die gegenwärtige Wachstumsschwäche kann als Begleiterscheinung eines nicht bewältigten Strukturwandels in Richtung einer vom Mittelstand getragenen tertiären Ökonomie gesehen werden [18]. Hierzu haben fiskalpolitische Fehlallokationen beigetragen. So fließen weiterhin erhebliche Subventionen in den Erhalt schrumpfender Produktionen, wie den Kohlebergbau, die Werften oder die Landwirtschaft. Dagegen gehen bei weitem zu wenig Mittel in innovative Felder wie Bildung und einer an betrieblicher Anwendung orientierten Forschung. Gerade in dem für das Hochlohnland Deutschland enorm wichtigen High-Tech-Bereich können deshalb die dort durchaus vorhandenen Potenziale nicht voll ausgeschöpft werden. Neben dem nur unzureichend vollzogenen Strukturwandel sind die Folgen der Wiedervereinigung, insbesondere der stockende Aufholprozess, eine schwere und im internationalen Vergleich einzigartige Hypothek für die hiesige Volkswirtschaft.

1.2.2 Unzureichende Beschäftigungsdynamik

Aufgrund seiner massiven Wachstumsschwäche hat es Deutschland schwer, eine gute Beschäftigungsentwicklung zu erzielen. Bestätigt wird dies durch einen Blick auf die Entwicklung der Beschäftigung im internationalen Vergleich (Abb. 1.2). Hier liegt Deutschland mit einem leichten Rückgang der Beschäftigtenzahl um 0,2% zwischen 1991 und 2004 im Vergleich der G7-Länder nur knapp vor Japan im hinteren Feld; der Abstand zu anderen OECD-Ländern ist in einigen Fällen beträchtlich. So nahm in den Niederlanden die Beschäftigung um knapp 21% zu, in Kanada um fast 25% und in den USA um gut 18%. Neben der stagnierenden Beschäftigung zeigt sich die gravierende Krise des deutschen Arbeitsmarktes in der hohen und langfristig steigenden offenen Arbeitslosigkeit.

Die schwache Beschäftigungsbilanz Deutschlands ist nicht neu. Seit dem Ölpreisschock Mitte der 70er Jahre konnte das infolge der höheren Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen und der Zuwanderung von Übersiedlern, Aussiedlern und Ausländern wachsende, damals noch allein westdeutsche Arbeitskräfteangebot nicht in gewünschtem

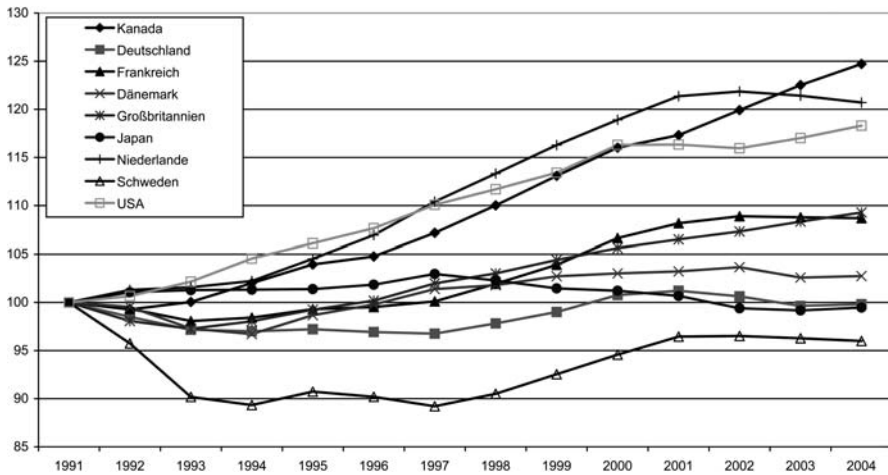


Abb. 1.2. Entwicklung der Beschäftigung in ausgewählten Industrieländern 1991–2004 (1991 = 100).
Quelle: OECD Compendium 1/2005

Maße absorbiert werden. In den 90er Jahren hat sich das Missverhältnis von Angebot und Nachfrage noch einmal verschärft. Die Gründe für die geringe Beschäftigungswirkung des deutschen Wirtschaftswachstums sind vielschichtig.

Von besonderer Bedeutung sind die hohen Sozialversicherungsbeiträge, die angesichts der schwierigen Arbeitsmarktlage unzureichende Lohnzurückhaltung und -differenzierung sowie die mangelnde Flexibilität von Arbeitsmarktregulierungen [31]. Hohe Sozialversicherungsbeiträge sind wissenschaftlichen Befunden zufolge eine Ursache für Probleme am Arbeitsmarkt [10, 17]. Sie bilden einen beträchtlichen Teil der Arbeitskosten und belasten *ceteris paribus* – d.h. falls sie weder auf die Arbeitnehmer noch auf die Konsumenten überwältzt werden können – den Einsatz des Faktors Arbeit und bremsen dadurch die Arbeitsnachfrage. Dieser Effekt schlägt besonders bei niedrig entlohnter Beschäftigung zu Buche, wenn hohe Sozialabgaben und großzügige Transferleistungen Nachfrage und Angebot in diesem Segment hemmen [34].

Löhne sind zum einen Kosten für die Unternehmen und beeinflussen somit die Produktionsentscheidung. Sie sind aber auch ein wesentlicher Einkommensbestandteil und damit Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Untersuchungen und Simulationsrechnungen deuten darauf hin, dass der mit Lohnzurückhaltung verbundene kurzfristige Kaufkraftentzug mittel- und längerfristig durch geringere Lohnstückkosten, einen gebremsten Preisanstieg, niedrigere Zinsen

und einen verminderten Produktivitätsanstieg überkompensiert werden. Zumindest in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit sind deshalb Lohnabschlüsse, die oberhalb des Produktivitätsanstiegs liegen, nicht beschäftigungsfreundlich. Allerdings kommt es nicht nur auf die Entwicklung des Lohnsatzes, sondern insbesondere auch auf die dahinter stehenden intersektoralen, regionalen und qualifikatorischen Lohnstrukturen an. Vor allem, wenn die Löhne nach Qualifikationen unzureichend differenziert werden, verschlechtern sich die Beschäftigungschancen wettbewerbsschwächerer Arbeitnehmer [7].

Wichtig für die Beschäftigungssituation ist zudem die Flexibilität der Arbeitsmarktordnung. Dabei werden jedoch häufig die Arbeitsmarktwirkungen überschätzt, was am Beispiel des Beschäftigungsschutzes, d.h. des individuellen Kündigungsschutzes sowie der Regulierung von befristeter Beschäftigung und Zeitarbeit, gezeigt werden kann. So gibt es wenige Hinweise darauf, dass die Regelungsdichte einen starken Einfluss auf das Niveau von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit hätte. Allerdings bremst ein strikter Beschäftigungsschutz durch seine bewahrende Funktion den Wandel zu einer tertiären Ökonomie und lenkt die Aufmerksamkeit zu sehr auf Beschäftigungsabbau und zu wenig auf das Entstehen neuer Arbeitsplätze. Die vorliegenden Befunde zeigen weiter, dass der Kündigungsschutz mit Blick auf die Struktur von Arbeitslosen und Beschäftigten keinesfalls neutral ist. Er senkt die Arbeitskräftefluktuation und führt dazu, dass erwerbslosen Outsidern der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert wird [23, 27].

Aufgrund der zu schwachen Beschäftigungsdynamik tritt auch die deutsche Erwerbstätigenquote seit geraumer Zeit auf der Stelle. Eine ganze Reihe von Ländern hat Deutschland in dieser Hinsicht inzwischen überholt (Tabelle 1.1). Besonders niedrige Erwerbstätigenquoten weisen im internationalen Vergleich Ältere und Geringqualifizierte auf. Bei den Frauen liegt zwar die in Köpfen gemessene Erwerbstätigenquote über dem EU-Durchschnitt, jedoch ist bei solchen Betrachtungen immer auch der hohe Teilzeitanteil zu bedenken.

Die Erwerbstätigenquoten älterer Arbeitnehmer sind im Vergleich zu jüngeren Altersgruppen im eigenen Land oder im Vergleich zur selben Altersgruppe in anderen Ländern in Deutschland gering. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass ältere Arbeitnehmer in hohem Maße von Arbeitslosigkeit betroffen sind und die noch immer verbreitete Vorruhestandspraxis (einschl. der Möglichkeiten zur Altersteilzeit) attraktive Möglichkeiten für einen frühzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben eröffnet. Erleichterte Möglichkeiten eines frühzeitigen Rentenzugangs können für die direkt Beteiligten attraktiv

Tabelle 1.1. Arbeitslosen- und Erwerbstätigenquoten im internationalen Vergleich, 2004

Arbeitslosenquoten (in % der Erwerbspersonen 15–64)			
4,4 (CH)	6,9 (Total OECD)	9,9 (DEU)	11,0 (SPA)
Jugendarbeitslosigkeit (in % der Erwerbspersonen 15–24)			
7,7 (CH)	11,7 (DEU)	13,4 (Total OECD)	23,5 (ITA)
Anteil der Langzeitarbeitslosen (länger als 12 Monate arbeitslos) an allen Arbeitslosen in %			
9,2 (NOR)	32,0 (Total OECD)	41,6 (F)	51,8 (DEU)
Arbeitslosenquoten von gering qualifizierten Beschäftigten (in % der Erwerbspersonen 25–64)			
3,3 (LUX)	7,9 (Total OECD)	12,1 (F)	18,0 (DEU)*
Erwerbstätigenquoten (in % der Bevölkerung 15–64)			
57,4 (ITA)	65,3 (Total OECD)	65,5 (DEU)	77,4 (CH)
Erwerbstätigenquoten der Frauen (in % der Bevölkerung 15–64)			
45,2 (ITA)	55,8 (Total OECD)	59,9 (DEU)	72,7 (NOR)
Erwerbstätigenquoten der Älteren (in % der Bevölkerung 55–64)			
30,1 (BEL)	39,2 (DEU)	50,7 (Total OECD)	69,5 (SWE)
Erwerbstätigenquoten von gering qualifizierten Beschäftigten (in % der Bevölkerung 25–64)			
48,9 (BEL)	50,2 (DEU)	58,0 (Total OECD)	72,2 (POR) *

* Zahlen aus Italien und den Niederlanden fehlen. Quelle: OECD Employment Outlook 2005

sein [22]: für die Betriebe, weil sie damit über die Option eines sanften Personalabbaus bzw. geräuschloser Umstrukturierungen verfügen; für die Arbeitnehmer, weil sie durch einen früheren Ruhestand mehr Freizeitalternativen noch aktiv wahrnehmen können.

Die niedrige Erwerbstätigenquote Geringqualifizierter erklärt sich zu allererst durch die anhaltende Arbeitsmarktkrise, der im Wege von Sortierprozessen vor allem die wettbewerbsschwächsten Arbeitsanbieter zum Opfer fallen. Erschwerend kommt für diesen Personenkreis hinzu, dass zum einen die Qualifikationsanforderungen laufend ansteigen und zum anderen durch hohe Sozialabgaben und relativ großzügige Transferleistungen vor allem für Langzeitarbeitslose wenig angebots- und nachfrageseitige Anreize für Niedriglohnbeschäftigung bestehen [29].

1.2.3 Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit

Die unzureichende Generierung von Beschäftigung hat sich aufgrund des anhaltend hohen Arbeitskräfteangebotes zwangsläufig auf das Niveau und die Struktur der Arbeitslosigkeit niedergeschlagen. Auch in dieser Hinsicht hat sich die deutsche Position nachhaltig verschlechtert. Die standardisierte Arbeitslosenquote liegt inzwischen sogar oberhalb des EU-Durchschnitts (Abb. 1.3).

Nur ein geringer Teil der hohen Arbeitslosigkeit lässt sich auf konjunkturelle Faktoren zurückführen, wie empirische Schätzungen zur Ermittlung der „inflationstabilen Arbeitslosenquote“ (NAIRU) für Deutschland zeigen. Die NAIRU ist danach in den 80er und 90er Jahren kontinuierlich gestiegen [8, 25]. Als Gründe für die darin zum Ausdruck kommende Persistenz der Arbeitslosigkeit werden gesamtwirtschaftliche Faktoren wie Angebotsschocks, ordnungspolitische Aspekte wie Lohnrigiditäten und Ausgleichsprobleme am Arbeitsmarkt („Mismatch“) genannt [9]. Auf die ersten beiden Gesichtspunkte wurde schon oben eingegangen. Was die Ausgleichsprobleme angeht, ist zudem auf eine lange Zeit nicht optimierte Arbeitsförderung hinzuweisen. Sie orientierte sich durch ABM und den zu starken Einsatz betriebsferner Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung zu wenig am ersten Arbeitsmarkt. Aufgrund der langen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld und der Existenz einer einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe wies Deutschland vor den umfassenden Arbeitsmarktreformen eine im internationalen Vergleich hohe soziale Absicherung für Langzeit-

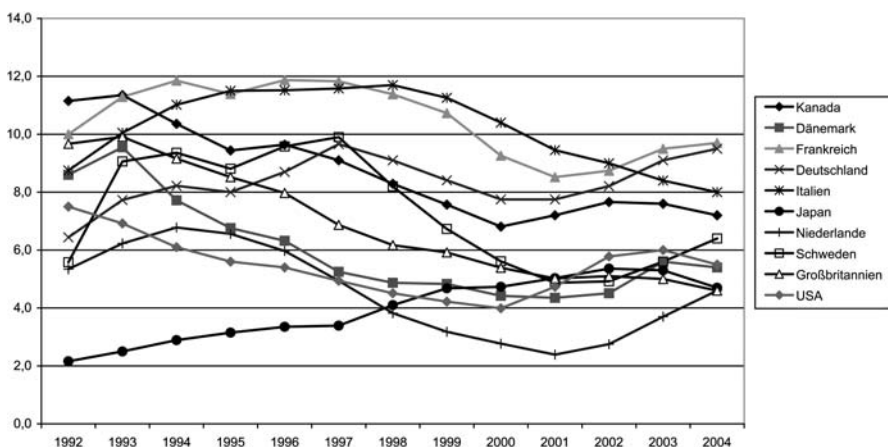


Abb. 1.3. Standardisierte Arbeitslosenquoten in ausgewählten Industrieländern 1992–2004. Quelle: OECD Employment Outlook 2005

arbeitslose auf (vgl. zu spezifischen Arbeitslosenquoten im internationalen Vergleich Tabelle 1.1 oben). Aktivierende Ansätze insbesondere mit Blick auf eine Überprüfung von Arbeitsmarktnähe und Förderung von Eigeninitiative sowie hoher Suchintensität wurden lange Zeit vernachlässigt. Zudem verzichtete man bisher weitgehend auf eine systematische Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

1.3 Zentrale Reformschritte der letzten Jahre

Inwieweit konnten die Reformen, die in Deutschland während der letzten Jahre eingeleitet worden sind, zur Bewältigung der überwiegend strukturellen Probleme beitragen? Der Beobachtungszeitraum wird hierbei auf die sieben Jahre seit dem Antritt der rot-grünen Bundesregierung im Herbst 1998 begrenzt. Die wichtigsten Maßnahmen stellen hierbei zum einen die Umsetzung der Empfehlungen seitens der Hartz-Kommission in den Gesetzen Hartz I bis IV und zum anderen die Verabschiedung der „Agenda 2010“ dar. Hierbei sollen zwei wesentliche Handlungsfelder für Reformen unterschieden werden:

1. Veränderungen der Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes, um das Wirtschaftswachstum und seine Beschäftigungsintensität zu erhöhen;
2. Reformen in der Arbeitsmarktpolitik, welche aufgrund ihrer zentralen Stellung auf der politischen Agenda der letzten Jahre besonde-

Rahmenbedingungen für Beschäftigung	Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik
Deregulierung des Arbeitsrechts Leiharbeit, Befristungen, Schwellenwert Kündigungsschutz Stärkere Anreize für Niedriglöhne Mini- und Midi-Jobs, Verkürzung der ALG-Bezugsdauer, Arbeitslosengeld II	Konsequente Aktivierung Frühzeitige Meldepflicht, Zumutbarkeit, Verbindlichkeit Neue Organisation Reform der BA, mehr Wettbewerb, Bildungs- und Vermittlungsgutscheine Neue Instrumente Ich-AG, PSA (SGB III) Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld (SGB II)

Abb. 1.4. Wesentliche Elemente der Arbeitsmarktreformen

res Augenmerk verdienen, jedoch eine Beschäftigungspolitik im umfassenderen Sinn nicht ersetzen können (vgl. Abb. 1.4).

Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass der Zeithorizont für eine empirische Evaluation der Reformen noch zu kurz ist. Für eine abschließende Bewertung ist es daher noch zu früh. Jedoch liegt Deutschland mit dieser Kombination von Reformelementen im internationalen Trend.

1.3.1 Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung

Eine der ersten Maßnahmen der rot-grünen Bundesregierung zur Förderung der wirtschaftlichen Dynamik war eine Reform der Unternehmensbesteuerung mit dem Ziel, die im internationalen Vergleich sehr hohen Steuersätze zu senken. Die Reform der Körperschaftsteuer wurde durch eine mehrstufige Entlastung bei der persönlichen Einkommensteuer ergänzt, welche in einer Senkung der Grenzsteuersätze und einer Anhebung des Grundfreibetrags bestand. Damit wurde die Einkommensteuerlast spürbar vermindert und der private Konsum konnte teilweise gestützt werden. Neben der Reform der persönlichen Einkommen- und der Körperschaftsteuer hat die Bundesregierung mit der Einführung der Ökosteuer einen Beitrag zur Senkung bzw. Stabilisierung der aus beschäftigungspolitischer Sicht problematischen Sozialversicherungsbeiträge geleistet. Dem gleichen Ziel dienten Reformen der Rentenversicherung und im Gesundheitswesen. Allerdings ist mittlerweile absehbar, dass diese Maßnahmen nur zu einer zeitlich begrenzten Stabilisierung der Sozialbeiträge geführt haben. Die fortbestehenden Finanzierungsprobleme in den Sozialkassen werden, möchte man die Beitragslast auf den Faktor Arbeit nicht weiter wachsen lassen oder gar senken, weitere Kürzungen auf der Leistungsseite oder grundsätzliche Änderungen der Finanzierungsform unter Einschluss einer stärkeren privaten Eigenvorsorge erfordern, wie sie mit der Förderung einer zusätzlichen privaten oder betrieblichen Altersvorsorge inzwischen eingeleitet worden ist. Nach wie vor ist die Belastung mit Sozialabgaben in Deutschland im internationalen Vergleich sehr hoch, während die Steuerlast gerade nach den jüngsten Entlastungen eher gering ist [26].

Zur Erleichterung von Unternehmensgründungen gerade im Dienstleistungsgewerbe ist darüber hinaus das Erfordernis eines „großen Befähigungsnachweises“, d. h. des Meisterbriefs, für die Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit im Handwerk zum Teil weggefallen. So können sich mittlerweile langjährig tätige Gesellen in einer Reihe von bislang geschützten Berufen selbstständig machen. Dies kann über die

Neugründung von Betrieben und eine vermehrte Konkurrenz in diesem Dienstleistungssegment zu niedrigeren Preisen und stärkerer Nachfrage, mithin auch zu positiven Wachstumseffekten führen.

Neben der Förderung des Wirtschaftswachstums hängt die Entwicklung und Struktur von Beschäftigung maßgeblich von den Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes ab. Die Ansatzpunkte der jüngsten Arbeitsmarktreformen finden sich in der Abbildung 1.4.

Ein Element der jüngsten Arbeitsmarktreformen war die Deregulierung des Arbeitsrechts, um Neueinstellungen für die Betriebe attraktiver zu machen. So wurden durch „Hartz I“ die Beschränkungen für Leiharbeit weitestgehend aufgehoben und die Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung Älterer ausgeweitet. Außerdem erfolgte durch die Agenda 2010 eine Heraufsetzung des Schwellenwertes für die Wirksamkeit des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben. Damit betreffen die arbeitsrechtlichen Änderungen so gut wie gar nicht das so genannte „Normalarbeitsverhältnis“, sondern in erster Linie die so genannten „atypischen Erwerbsformen“ oder nur bestimmte Bereiche der Wirtschaft. Der wesentliche Effekt dieser marginalen Reformschritte dürfte in einer gewissen Umverteilung der Beschäftigungschancen zugunsten von Erwerbslosen und bisher Nicht-Erwerbstätigen liegen. Die Chancen für mehr Beschäftigung sind dagegen vergleichsweise gering (vgl. [1]). Jedoch könnten durch weniger arbeitsrechtliche Beschränkungen immerhin vermeidbare Überstunden abgebaut werden. Allerdings ist davon auszugehen, dass sich durch die arbeitsrechtlichen Änderungen in Richtung einer Forcierung der „atypischen Erwerbsformen“ die Segmentation am Arbeitsmarkt in Beschäftigungsgruppen mit relativ viel Schutz und anderen mit vergleichsweise geringem Schutz verstärkt (vgl. [14]).

Mehr Beschäftigung im Niedriglohnbereich sollte u.a. dadurch entstehen, dass durch das zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Verdienstgrenze bei der geringfügigen Beschäftigung (Mini-Jobs) von 325 auf 400 Euro im Monat erhöht wurde. Weiterhin wurde eine geringfügige Beschäftigung im Nebenjob, also neben einem sozialversicherungspflichtigen Haupterwerb, wieder ermöglicht, eine Gleitzone von 400 Euro bis 800 Euro mit niedrigeren Sozialabgaben der Arbeitnehmer (Midi-Jobs) geschaffen sowie Mini-Jobs in Privathaushalten besonders gefördert. Die Mini-Jobs haben sich seit Einführung der Neuregelungen im April 2003 dynamisch entwickelt [2]. Die Zahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten stieg von 4,14 Millionen auf 4,66 Millionen Ende März 2004 beträchtlich. Noch stärker war der Zuwachs bei den geringfügig entlohnerten Nebenjobbern. Von geschätzten 0,7 Millionen im April 2003 auf 1,56 Millionen

Ende März 2004 haben sie sich binnen eines Jahres mehr als verdoppelt. Am Ende des vierten Quartals 2004 betrug die Zahl der Mini-Jobs 6,64 Millionen. Dazu beigetragen haben die Mini-Jobber in Privathaushalten, deren Zahl dank geringerem Abgabensatz und steuerlicher Abzugsfähigkeit von 27 000 Mitte 2003 auf 103 000 Ende 2004 zugenommen hat. Für die Midi-Jobs liegen lediglich für den Zeitraum bis Ende Dezember 2003 Auswertungen vor. Zu diesem Stichtag gab es 0,67 Millionen Arbeitnehmer, die die Midi-Job-Regelung während der gesamten Beschäftigungszeit (0,16 Millionen) oder teilweise (0,51 Millionen) in Anspruch genommen haben.

Zwar sollen die Regelungen zur geringfügigen Beschäftigung den Niedriglohnsektor fördern, jedoch bieten die Mini-Jobs kaum Perspektiven für Geringqualifizierte und andere Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Zwar bezog in 2004 jeder achte ausschließlich geringfügig entlohnte Beschäftigte gleichzeitig Lohnersatzleistungen nach dem SGB III, also Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe. Jedoch dienen die Mini-Jobs vor allem als Zuverdienst im Haushaltskontext und können kein Existenz sicherndes Arbeitseinkommen generieren.

Die wieder eingeführte Sozialversicherungsfreiheit bei der ersten Nebenbeschäftigung schafft Möglichkeiten zu einer individuellen Verlängerung der Arbeitszeit. Auch besteht die Option, Beschäftigungsverhältnisse zu Lasten der Sozialversicherung zu zerlegen: Allerdings setzt dies die Bereitschaft bei Arbeitgebern voraus, Arbeitsplätze auf verschiedene Personen aufzuteilen. Die Frage, ob und inwieweit sozialversicherungspflichtig Beschäftigte durch Mini-Jobs verdrängt werden, kann nur durch weitere Forschung beantwortet werden. Statistische Auswertungen zeigen, dass die Ausweitung ausschließlich geringfügig entlohnter Beschäftigung zum größeren Teil auf Betriebe mit Zuwächsen bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung entfällt [2].

Insgesamt profitieren von den Mini-Job-Regelungen in erster Linie Personen, die kein Beschäftigungsproblem haben. Ein dadurch bedingter Abbau der Arbeitslosigkeit ist deshalb unwahrscheinlich. Positiv zu vermerken ist, dass die Neuregelung zu einer Legalisierung des Arbeitsvolumens beitragen kann, da in gewissem Umfang (z. B. im Bereich der haushaltsnahen Dienstleistungen) vorher in Schwarzarbeit ausgeübte Tätigkeiten angemeldet werden. Die zusätzliche in Köpfen gemessene Beschäftigung dürfte sich aber dennoch eher in Grenzen halten. Für Problemgruppen am Arbeitsmarkt können die Mini-Jobs allenfalls eine Einstiegsposition in den Arbeitsmarkt darstellen. Insbesondere vor dem Hintergrund der weiter gefassten Zumutbarkeitskriterien im Sozialgesetzbuch (SGB) II könnte dieser Weg in Zukunft an Bedeutung gewinnen (vgl. [3]).

1.3.2 Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik als zentraler Bestandteil der Reformgesetze steht im Zeichen der „Aktivierung“ von Arbeitssuchenden und Leistungsempfängern. Ein wichtiger Bestandteil war die Reform der Bundesagentur für Arbeit und die Schaffung von mehr Wettbewerb durch die Stärkung privater Arbeitsvermittler und eine aktivere Rolle der Kommunen. Ziel ist dabei eine intensivere Betreuung der Arbeitslosen durch die verringerten Fallzahlen für Berater und Case-Manager.

Kernstück der jüngsten Reformen der Arbeitsmarktpolitik ist jedoch die Einführung neuer Steuerungsformen in der „Bundesagentur für Arbeit“, so der Zielsteuerung über Zielvereinbarungen in Verbindung mit größerem dezentralem Handlungsspielraum, einem vereinfachten und leichter handhabbaren Instrumentenkasten und einem systematischen Controlling und Leistungsvergleich der „Agenturen für Arbeit“. Die lokalen Agenturen für Arbeit, die früheren Arbeitsämter, werden derzeit zu „Kundenzentren“ umgebaut, die sich auf verschiedene Gruppen von Stellensuchenden jeweils spezifisch einrichten. Vor allem bei Arbeitslosen mit größeren Vermittlungshemmnissen soll eine deutlich bessere Relation zwischen Vermittler und Stellensuchenden erreicht werden, um so eine intensivere Betreuung gewährleisten zu können.

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Reformen der Arbeitsmarktpolitik ist die konsequentere Ausrichtung an der Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Hierzu wurden mit dem ersten Gesetz über moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auch neue Instrumente eingeführt. Neu ist die organisierte Nutzung der Zeitarbeit zur Vermittlung Arbeitsloser durch die Einführung von Personal-Service-Agenturen (PSA) in jeder Agentur für Arbeit (vgl. [16]). Ihre Inanspruchnahme bleibt allerdings mit einem Bestand von 30 000 PSA-Beschäftigten weit hinter den Erwartungen zurück. Den Sprung aus der PSA in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung haben zuletzt mit gut 30 Prozent nur relativ wenige geschafft (vgl. Abb. 1.5). Die Eingliederungsquote sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob sich dadurch die Beschäftigungschancen für die Teilnehmer erhöht haben. Hierzu wäre zu untersuchen, ob PSA-Beschäftigte verglichen mit einer passenden Kontrollgruppe häufiger den Weg zurück in den Arbeitsmarkt finden können. Dabei ist allerdings bei der Auswahl der Bewerber ein Zielkonflikt in den Agenturen zu lösen, denn ehrgeizige Eingliederungsziele schaffen Anreize zum „creaming“. Inwieweit diese zum Tragen kommen, wird sich im Zuge der Hartz-Begleitforschung

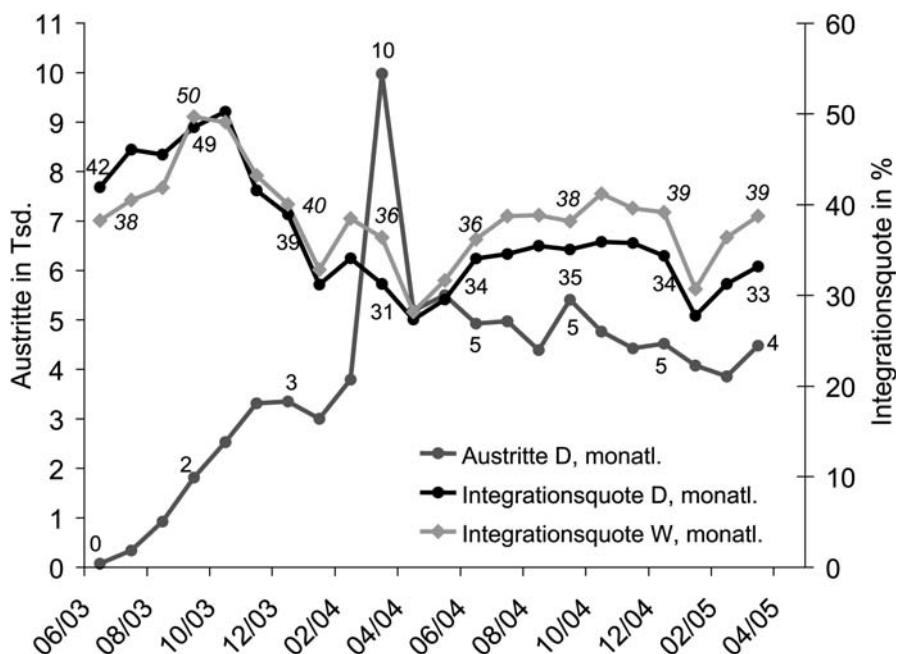


Abb. 1.5. Austritte aus PSA und Integrationsquoten seit Juni 2003

zeigen. Genauso wird im Rahmen dessen zu überprüfen sein, ob durch die PSA die gewerbliche Zeitarbeit vor allem im Bereich der Überlassung von Arbeitslosen verdrängt worden ist.

Vereinfacht und ausgeweitet wurde die Gewährung von Lohnsubventionen bei der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt. Dies betrifft zum einen die Eingliederungszuschüsse nach dem SGB III, zum anderen aber auch das „Einstiegs-geld“, welches das neue SGB II vorsieht. Erste Evaluationsergebnisse legen nahe, dass Lohnsubventionen für Zielgruppen der Arbeitsförderung die Wiedereingliederungschancen verbessern können. Der Erfolg dieses Instruments muss aber vor allem daran gemessen werden, ob sich Arbeitnehmer durch die Aufnahme einer niedrig entlohnenden und anfangs „geförderten“ Beschäftigung möglichst dauerhaft vom Transferbezug befreien könnten (vgl. [5, 13]). Dies setzt aber im weiteren Verlauf Produktivitäts- und Einkommenssteigerungen (wie höhere Stundenlohnsätze oder eine Ausweitung der Arbeitszeit) für die Betroffenen voraus. Die anstehenden Evaluationen werden letztlich zeigen, ob dies für geförderte Arbeitnehmer eine wirkliche Perspektive ist.

Und schließlich wurde die Förderung von Existenzgründungen als zusätzlichem Weg aus der Arbeitslosigkeit verstärkt. Neben dem be-

währten Überbrückungsgeld können Arbeitslose nun auch den „Existenzgründungszuschuss“ (Ich-AG) bekommen. In Frage kommt der Existenzgründungszuschuss vor allem für Gründer mit geringen Einkommenserwartungen und niedrigem Anspruch auf Arbeitslosengeld. Durch die rege Inanspruchnahme bei den Fördermöglichkeiten seitens der Arbeitslosen wurde in den Jahren 2003 und 2004 rund die Hälfte aller Existenzgründungen in Deutschland durch die Bundesagentur gefördert. Gründungen aus Arbeitslosigkeit können in zweierlei Hinsicht positiv wirken: Einerseits beenden die Gründerpersonen mit dem Schritt in die Selbständigkeit ihre Arbeitslosigkeit und entlasten damit die Arbeitslosenversicherung. Zum anderen können von den Neugründungen zusätzliche Beschäftigungsimpulse ausgehen. Allerdings gilt dies nur, wenn die Gründung dauerhaft Bestand hat [21].

Nach einer Untersuchung von Wießner zum Überbrückungsgeld sind Gründungen umso eher erfolgreich, je höher das Humankapital des Gründers ist [35]. Daher stimmt bedenklich, dass nach ersten Analysen die Gründer einer „Ich-AG“ im Durchschnitt eine deutlich geringere Schul- und Berufsausbildung aufweisen als die Bezieher von Überbrückungsgeld. Positive Beschäftigungseffekte auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene sind ohnehin nur dann zu erwarten, wenn die geförderten Gründungen nicht andere Neugründungen bzw. bestehende Unternehmen verdrängen. Für ein abschließendes Urteil zum Erfolg bzw. Misserfolg der „Ich-AG“ ist es aber noch zu früh. Die Evaluierung dazu ist ebenfalls noch im Gang [36].

Unverzichtbarer Bestandteil der „neuen“ Arbeitsmarktpolitik ist aber die konsequente Aktivierung. Hierzu enthielten bereits die Hartz-Gesetze I bis III sowie das Gesetz „Reformen am Arbeitsmarkt“ wichtige Elemente. Hartz IV weitet dieses Prinzip in besonderen Maße auf Langzeitarbeitslose aus. Es geht im Wesentlichen darum, dass die Transferleistungen für den Personenkreis, der bisher Arbeitslosenhilfe bezogen hat, nun tendenziell weniger großzügig ausfallen als vor der Reform. Dies betrifft zum einen die Dauer der Zahlung von Arbeitslosengeld. Mit dem Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt sollte die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf 12 bzw. für ältere Arbeitslose auf 18 Monate reduziert werden, auch wenn dies gegenwärtig wieder in Frage gestellt wird. Zum anderen werden Arbeitslosen- und Sozialhilfe durch Hartz IV zum Arbeitslosengeld II zusammengelegt.

Das Arbeitslosengeld II (ALG II) liegt in vielen Fällen niedriger als die Arbeitslosenhilfe. Anders als diese wird es sich zudem durch den befristeten Zuschlag degressiv entwickeln. Die Grundsicherung beträgt in Westdeutschland 345 Euro und in Ostdeutschland 331 Euro. Hinzu kommt der auf zwei Jahre befristete Zuschlag, der sich aus der

Differenz von Arbeitslosengeld und ALG II ergibt und für Alleinstehende im ersten Jahr im Höchstfall 160 Euro beträgt. Nach einem Jahr wird der Zuschlag halbiert und entfällt am Ende des zweiten Jahres des ALG-II-Bezugs. Nicht erwerbsfähige Arbeitslose, die mit dem erwerbsfähigen ALG-II-Empfänger in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten Sozialgeld. Zusätzlich zu diesen pauschalierten Leistungen werden die tatsächlichen Kosten für Wohnung und Heizung übernommen sowie weitere Kosten und die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung.

Nimmt man alle diese Leistungen zusammen, so ergeben sich aus Pauschale, Unterkunftskosten und ggf. befristetem Zuschlag je nach Haushaltstyp Beträge zwischen 662 und 2014 Euro. Um ein solches Nettoeinkommen zu erzielen, müssten bei einer Vollzeittätigkeit mit 40 Wochenstunden Nettostundenlöhne von rund 3,10 bis 7,35 Euro (Brutto 3,70 bis 9,25 Euro) erreicht werden (vgl. Tabelle 1.2). Die äquivalenten Bruttostundenlöhne liegen damit unterhalb der Niedriglohnschwelle, die nach einer Untersuchung des IAB bei knapp 10 Euro brutto je Stunde (zwei Drittel des Medianeinkommens bei einer 40-Stunden-Woche) angesetzt werden kann [30]. Insofern ist allenfalls bei Mehrpersonenhaushalten mit relevanten Lohnabstandsproblemen zu rechnen [4].

Die Konstruktion der neuen Grundsicherung bringt es mit sich, dass Arbeitslosenhilfehaushalte mit einem geringen Erwerbseinkom-

Tabelle 1.2. Arbeitslosengeld II und äquivalente Marktlöhne (in Euro)

	Arbeitslosengeld II (einschl. Sozialgeld für weitere Haushaltsmitglieder und Unterkunftskosten) – ALG II plus befristeter Zuschlag ¹	Nettostundenlohn bei 40 h/Woche ²	Bruttostundenlohn bei 40 h/Woche
Alleinstehend	662–822	3,08–4,38	3,68–5,65
Alleinerziehend, ein Kind unter 7 Jahre	1090–1310	3,35–4,96	4,21–6,31
Verheirateter Allein- verdiener	1034–1354	5,63–7,81	7,08–9,81
Verheirateter Allein- verdiener, zwei Kinder unter 7 Jahre	1574–2014	3,82–7,35	4,79–9,23

¹ Die obere Grenze des ALG-II-Anspruchs enthält den maximalen befristeten Zuschlag im ersten Jahr des Bezugs der Grundsicherung.

² Berechnung des Nettolohnes unter Berücksichtigung von Kindergeld, Kinderzuschlag und Wohngeld.
Quelle: Cichorek/Koch/Walwei 2005 b

men vor der Arbeitslosigkeit und ehemalige Sozialhilfeempfänger von der Reform profitieren, während Haushalte mit vorher höherem Einkommen sich in den meisten Fällen schlechter stellen. Zu den Verlierern der Reform – zumindest, was das Niveau der Transferleistung angeht – gehören häufig auch Paare, vor allem, weil das Einkommen eines nicht arbeitslosen Partners auf das ALG II angerechnet wird. Dies gilt auch für Paare mit Kindern und in Ostdeutschland mehr als im Westen, weil dort die Erwerbsbeteiligung der Frauen höher ist. Dagegen profitieren Alleinerziehende überwiegend von der Reform, etwa 70 Prozent von ihnen erhalten höhere Transferleistungen [32]. Im Ergebnis verliert die untere Mittelschicht, die bisher von einer eher „statusorientierten“ Sozialpolitik profitiert hat und sich nun stärker in Richtung des Existenzminimums bewegt. Eine statische Betrachtung genügt jedoch nicht. Wenn durch die Reform eine intensivere Stellensuche und verstärkte Lohnzugeständnisse ausgelöst werden, dann werden diese Personen eher als früher ein gering entlohntes Beschäftigungsverhältnis als Einstieg in den Arbeitsmarkt eingehen und darüber die Chance auf ein höheres Einkommen erhalten.

Empirischen Untersuchungen zufolge hat die Dauer des Bezugs von Lohnersatzleistungen einen größeren Einfluss auf Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit als das Niveau der Transferleistung. Dies ist besonders relevant, da in Deutschland die soziale Absicherung von Langzeitarbeitslosen vor den Hartz-Reformen durch die lange Bezugsdauer von älteren Arbeitslosen und die bisher unbefristete Arbeitslosenhilfe relativ hoch ausfiel. Dagegen liegt die Lohnersatzrate von Kurzfristarbeitslosen nicht über der vergleichbarer Industrieländer [19].

Die Großzügigkeit der Transferleistungen wird neben Höhe und Dauer aber auch durch Anwartschaftszeiten und Anspruchsvoraussetzungen wie die Definition der für Arbeitslose „zumutbaren“ Beschäftigung sowie die Verfügbarkeit von Leistungsempfängern für den Arbeitsmarkt beeinflusst. Durch die Hartz-Reformen wurden die Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose in dem Sinne verschärft, dass ein Umzug nun früher zumutbar ist und die Beweislast für versicherungswidriges Verhalten umgekehrt wurde. Aus arbeitsökonomischer Sicht ist bei der Beurteilung von Zumutbarkeitsregelungen zweierlei zu beachten. Wird den Erwerbslosen hinsichtlich der Aufnahme von Beschäftigung vergleichsweise wenig „zugemutet“, ist für Arbeitslose der Druck geringer, Ausstiegsoptionen aus der Arbeitslosigkeit wahrzunehmen. Dagegen erhöht sich der Druck auf Arbeitslose bei Durchsetzung einer eher weit gefassten Zumutbarkeit, weil dann ein breiteres Spektrum von Beschäftigungsmöglichkeiten in Frage kommt. Für

eine Einmündung ohne zu weitgehenden Qualifikationsschutz spricht, dass Arbeitslose negative Signale auf Arbeitgeber befürchten müssen, wenn sie die Stellensuche aus Langzeitarbeitslosigkeit bestreiten müssen.

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene kann die konsequente Aktivierung zu einem Rückgang der Arbeitslosigkeit beitragen. Hierzu gibt es fünf mögliche Ansatzpunkte (hierzu ausführlicher [20]):

1. Durch die strengeren Anspruchsvoraussetzungen könnten sich Leistungsempfänger mit geringer Erwerbsneigung vom Arbeitsmarkt zurückziehen.
2. Weil durch die Neuregelungen die Suchintensität und die Beschäftigungsfähigkeit von Erwerbslosen positiv beeinflusst werden, bestehen zudem Chancen auf eine zügigere Besetzung offener Stellen. Zudem könnten „aktivierte Bewerber“ einen Beitrag leisten, betriebliche Probleme bei der Stellenbesetzung zu verringern oder auch das deshalb erforderliche Überstundenvolumen zu reduzieren.
3. Die insgesamt weniger großzügigen Transferleistungen werden die Konzessionsbereitschaft der Arbeitslosen insgesamt erhöhen. Auf dem Arbeitsmarkt würde sich aber daraus ein Zusatzeffekt nur dann einstellen, wenn weder ein regionaler noch ein qualifikatorischer Mismatch aufträte und Lohnanpassungsprozesse stattfinden (können). Letztere könnten zunächst vor allem in den nicht tarifgebundenen Betrieben greifen.
4. Selbst wenn es dadurch noch nicht zu mehr Beschäftigung käme, könnte die registrierte Arbeitslosigkeit dennoch sinken. Denn „Aktivierte“ könnten die stille Reserve und andere Nicht-Erwerbstätige zumindest teilweise in der Warteschlange der Bewerber nach hinten drängen.
5. Weniger großzügige Transferleistungen haben Minderausgaben des Staates zur Folge. Insbesondere wenn der Staat im Sinne einer Umschichtung die eingesparten Mittel für produktive Investitionen verwendet, wäre ein unter dem Strich positiver Beschäftigungseffekt zu erwarten.

1.4 Fazit: Optionen weitergehender Reformen zur Belegung des Arbeitsmarktes

Die jüngsten Reformen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation zielten vor allem auf Veränderungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, also auf einen möglichst wirksamen Einsatz von Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen sowie weniger „großzügige“ Lohnersatzleistungen. Insgesamt hat die Neuausrichtung der Arbeits-